



Rama Judicial

República de Colombia

## JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué (Tolima), quince (15) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

**RADICACIÓN:** 73001-33-33-011-2021-00090-00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD  
**DEMANDANTE:** CÁMARA REGIONAL DE LA CONSTRUCCIÓN –  
CAMACOL TOLIMA  
**DEMANDADO:** MUNICIPIO DE IBAGUÉ

### 1. ASUNTO

Como el proceso se ha rituado conforme a las reglas adjetivas que le son propias sin que se observe causal alguna que pueda invalidar lo actuado, procede el despacho a proferir la sentencia que en derecho corresponda, dentro del medio de control de **nulidad** de la referencia, incoado por la **Cámara Regional de la Construcción–Camacol Tolima** en contra del **Municipio de Ibagué**.

### 2. ANTECEDENTES

#### 2.1. La demanda<sup>1</sup>

##### 2.1.1. Pretensiones<sup>2</sup>

Fueron determinadas y enlistadas por la apoderada de la demandante en la siguiente manera:

*PRIMERA: Que es nulo el Decreto 117 del 21 de febrero de 2018, “Por medio del cual se delimitan las zonas de influencia de los bienes de interés cultural del ámbito municipal BICPAL del área céntrica y del BICPAL conjunto arquitectónico Templo el Carmen – Claustro de San José y se definen criterios de intervención.”*

*SEGUNDO: Una vez ejecutoriada la sentencia que ponga fin a la presente acción, se comunique a la autoridad administrativa que profirió el acto, para los efectos legales.*

##### 2.1.2. Hechos<sup>3</sup>

Las pretensiones se fundamentan en los siguientes aspectos facticos:

*PRIMERO: El Alcalde municipal de Ibagué el día 21 de febrero de 2018 expidió el Decreto No. 0117 “Por medio del cual se delimitan las zonas de influencia de los bienes de interés cultural del ámbito municipal BICPAL del área céntrica y del BICPAL conjunto arquitectónico Templo el Carmen – Claustro de San José y se definen criterios de intervención.”*

*SEGUNDO: Constatada la publicación del referido decreto se estableció que el mismo se encuentra publicado en el link*

<sup>1</sup> Documento 05, cuaderno principal del expediente digitalizado one drive.

<sup>2</sup> Folio 1, documento 05, cuaderno principal del expediente digitalizado one drive.

<sup>3</sup> Folio 3 a 4, documento 05, cuaderno principal del expediente digitalizado one drive.

<https://www.ibague.gov.co/portal/admin/archivos/normatividad/2018/19799-DEC20180221.pdf>

**TERCERO:** El artículo primero del Decreto 117 del 21 de febrero de 2018, establece:

*“Artículo 1. Objeto. El presente decreto tiene como objeto definir y delimitar como zonas de influencia de los bienes de interés cultural de ámbito municipal localizados en el Área Céntrica, y del bien de interés cultural de ámbito municipal Templo del Carmen – Claustro de San José; los polígonos urbanos: Centro Tradicional o Polígono 1 y Templo del Carmen – Claustro San José o Polígono 2, así como reglamentar las intervenciones urbanas dentro de dichas zonas.”*

Conforme a lo dispuesto en la norma en cita y teniendo en cuenta la ley 1185 de 2008 que modificó la ley 397 de 1997 se considera que existe una falta de competencia clara de parte de la Alcaldía Municipal de Ibagué (Tolima) con relación a la expedición del Decreto ya que el legislador no le otorga competencia al representante del poder ejecutivo en el nivel territorial (alcalde) para integrar el conjunto de instancias públicas que cumplirán con las labores dictadas dentro del artículo citado. Por lo tanto, de manera clara se infiere de la interpretación de la norma, que recae la competencia en el Consejo Departamental de Patrimonio Cultural ejercer la labor que bien quiere realizar la Alcaldía de Ibagué ordenando mediante acto administrativo la delimitación de zonas de influencia.

**CUARTO:** El artículo segundo del Decreto 117 del 21 de febrero de 2018, establece:

*“Artículo 2. Definición de las zonas de influencia. Defínase como zonas de influencia de los Bienes de interés Cultural del ámbito municipal BICPAL, del área céntrica, el POLIGONO URBANO CENTRO TRADICIONAL y del bien de interés cultural municipal BICPAL TEMPLO DEL CARMEN- CLAUSTRO SAN JOSE, EL POLIGONO DE TEMPLO DEL CARMEN- CLAUSTRO SAN JOSE.”*

En este artículo nuevamente el señor alcalde actúa sin competencia y sin tener en cuenta el procedimiento establecido en el Decreto 0763 de 2009 para la definición de zonas de influencia.

**QUINTO:** El artículo tercero del Decreto 117 del 21 de febrero de 2018, establece:

*“Artículo 3. Delimitación de zonas de Influencia...”*

Aquí, el señor alcalde nuevamente actúa sin competencia y sin tener en cuenta el procedimiento establecido para este tipo de delimitaciones.

**SEXTO:** El artículo Cuarto del Decreto 117 del 21 de febrero de 2018, establece: Alcance de las zonas de influencia en las dinámicas de desarrollo e intervención de las de las áreas urbanas en que se localizan los bienes de interés cultural del BICPAL “. Aquí nuevamente se actúa sin competencia y con desconocimiento del procedimiento establecido.

**SÉPTIMO:** En el artículo quinto del Decreto 117 del 21 de febrero de 2018, el señor alcalde municipal de Ibagué dispuso los determinantes de intervención por Sectores dentro de los Polígonos, dispone unas medidas de protección como delimitación alturas máximas de construcción, demolición, construcción sobre los bienes. Aquí el señor alcalde actúa sin competencia y con el desconocimiento del procedimiento establecido.

### 2.1.3. Normas violadas y concepto de violación<sup>4</sup>

#### **Ley 1185 de 2008 que modificó la Ley 397 de 1997**

Argumenta la apoderada que la vulneración del **artículo 2°** de la mencionada norma, consistente en que el legislador no le otorga competencia a los alcaldes para integrar el conjunto de instancias públicas que cumplirán con las labores dictadas dentro dicho artículo, tal competencia recae en el Consejo Departamental de Patrimonio Cultural, por tanto, existe una falta de competencia de la Alcaldía Municipal de Ibagué (Tolima) con relación a la expedición del decreto enjuiciado.

También en su concepto, se vulnera el **artículo 7°** pues el régimen especial de protección de bienes de interés cultural debe estar sometidos al Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP), y en este caso el acto demandado no tuvo en cuenta lo referido por la norma en cuanto a que cualquier delimitación que se pretendiera realizar sobre los Bienes de Interés Cultural de la Nación deberá estar sujeta a autorización previa del Ministerio de Cultura y en todo caso se deberá realizar bajo el Plan Especial de Manejo y Protección que hubiera sido aprobado para dichos inmuebles; se habría expedido el acto con la competencia para ello por parte del alcalde municipal, y además, con falsa motivación ya que la causa que da origen al mismo contraviene el ordenamiento jurídico.

Añade, con respecto al **artículo 7°** de la citada ley, que sobre las normas de conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural de la Nación, se estableció su superior jerarquía con respecto a los planes de ordenamiento territorial de los municipios, por lo cual la administración expidió acto administrativo que contraviene normas de carácter constitucional como el artículo 29 Constitucional.

#### **Decreto 0763 de 2009<sup>5</sup>**

Señala la vulneración del **artículo 4°<sup>6</sup>**, por cuanto, en su apreciación, la norma establece como obligación de los municipios con relación al Plan de Especial de Manejo y Protección, la formulación del mismo, por lo tanto, se establece que solo a través del PEMP se pueden delimitar las zonas de Bienes de Interés Cultural, es aquella la herramienta creada por la norma para hacerlo y no a través de actos administrativos expedidos por la administración.

Respecto al **artículo 14<sup>7</sup>**, desarrolla su argumento de censura en cuanto a que la definición de Plan Especial de Manejo y Protección, la consagra la ley, y es que aquel es un instrumento de gestión creado para administrar, conservar, proteger y propender por la tutela de los Bienes de Interés Cultural a nivel nacional, de ahí que, esa es la figura creada para este fin y por lo tanto solo a través de este se puede delimitar la zona de influencia de los Bienes de Interés Cultural.

---

<sup>4</sup> Folio 4 a 21, documento 05, cuaderno principal del expediente digitalizado one drive.

<sup>5</sup> Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 814 de 2003 y 397 de 1997 modificada por medio de la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material.

<sup>6</sup> Artículo compilado en el artículo 2.3.1.3 del Decreto Único Reglamentario 1080 de 2015.

<sup>7</sup> Artículo compilado en el artículo 2.4.1.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1080 de 2015.

Frente al **artículo 17**<sup>8</sup>, enfatiza en la claridad de la norma al determinar que solo a través del PEMP se establece si una zona está afectada, si hay zona de influencia y el nivel permitido de intervención, es por medio de esta herramienta y no por decreto.

Asevera la parte actora que el análisis a la zona de influencia, es uno de los requisitos fundamentales dentro del PEMP, conforme ordena **el artículo 19**<sup>9</sup> del citado decreto, en ese entendido, incluso si se quisiera otorgar al decreto acá demandando, no cumpliría aquel con la norma en vista de que en su motivación es ausente un análisis de las potencialidades y de las amenazas o riesgos que puedan afectar la zona de influencia, desde el punto de vista técnico.

Finalmente, con respecto al **artículo 31**<sup>10</sup>, refiere que la norma le otorga a la autoridad municipal la competencia para formular el Plan especial de Manejo y Protección, de lo cual se concluye la grave falta de motivación del acto administrativo demandado.

### **Decreto municipal 823 de 2014**<sup>11</sup>

Explica la apodera que la propia administración municipal de Ibagué en el **artículo 244** de esta norma, estableció el procedimiento para elaborar los estudios necesarios y adoptar el Plan Especial de Manejo y Protección de los bienes muebles e inmuebles de interés cultural del municipio, incluso en el **artículo 245** se lee acerca de la creación del Consejo Asesor del Patrimonio Municipal; por lo cual debió ser a través del PEMP la delimitación de las zonas de influencia BIC y no a través de decreto general como se hizo, por lo tanto, la administración municipal no solo carecía de competencia, sino que también expidió el acto demandado vulnerando normas de jerarquía superior.

Añade en su censura la parte actora que, es clara la vulneración al ordenamiento jurídico, ya que el **artículo 88** del decreto que adoptó el plan de ordenamiento territorial del municipio de Ibagué, pues este decreto establece un procedimiento especial para la elaboración del Plan Especial de Manejo y Protección de los Bienes de Interés Cultural, aún así, el ente territorial desconoce su propia normativa profiriendo el acto objeto de demandada.

### **Ley 1437 de 2011**<sup>12</sup>

En cuanto a la referida ley argumenta la parte demandante que se vulnera el **artículo 8º**, norma a través de la cual se estableció claramente que las entidades tienen el deber legal de exponer al público sin restricción alguna todos los actos administrativos que afecten directamente el interés general; la decisión adoptada pese a ser de interés general, no fue proyectada a la población con el fin que se observara por parte del Municipio si se ofrecían propuestas o sugerencias, teniendo en cuenta que son Bienes de Interés Cultural, aún y cuando la misma norma le otorga la potestad de adoptar la decisión que a bien tenga todo en pro del interés general.

<sup>8</sup> Artículo compilado en el artículo 2.4.1.1.4 del Decreto Único Reglamentario 1080 de 2015.

<sup>9</sup> Artículo compilado en el artículo 2.4.1.1.6 del Decreto Único Reglamentario 1080 de 2015.

<sup>10</sup> Artículo compilado en el artículo 2.4.1.3.1 del Decreto Único Reglamentario 1080 de 2015.

<sup>11</sup> Por el cual se adopta la revisión y ajuste plan de ordenamiento territorial del municipio de Ibagué y se dictan otras disposiciones

<sup>12</sup> Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

## Ley 388 de 1997<sup>13</sup>

Se determina como vulnerado el artículo 4° de la citada ley, explicando la apoderada que en virtud de la participación democrática se ha establecido que en el ejercicio de las funciones que implica la administración municipal, la entidad deberá contar con la participación de los pobladores y de sus organizaciones, ello con el fin de asegurar la eficacia de las políticas públicas y en aras de atender la necesidades de la población; la participación ciudadana fue omitida al momento de promulgar el acto administrativo del cual se busca la nulidad.

## Artículo 29 Constitucional

Con relación a la vulneración de esta norma superior, argumenta la apoderada que se funda en la previamente alegada falta motivación del acto demandado, refiriendo que hay un desconocimiento de un derecho fundamental, y es que en su criterio el debido proceso es predicable tanto de actuaciones administrativas que culminan con la expedición de actos generales como particulares, por cuanto ninguna distinción fue establecida constitucionalmente con base en la generalidad o especificidad del acto administrativo con que se concluye el procedimiento administrativo respectivo.

Por tanto, la falta de motivación del acto administrativo es un requisito de fondo que no sólo conlleva la declaratoria de nulidad del acto administrativo, sino la violación del derecho fundamental al debido proceso.

### 2.2. Contestación de la demanda<sup>14</sup>

El apoderado del ente territorial manifestó oponerse a la declaratoria de nulidad solicitada por la parte actora, pues en su vista el acto demandado se encuentra revestido de la legalidad que le imprime el haber sido expedido por la autoridad administrativa competente; además, tanto el procedimiento como los asuntos relativos a la competencia y las disposiciones normativas contenidas en acto demandado, se encuentran ajustadas a derecho

Sostiene que la ley general de Cultura en el artículo 4 modificado por el artículo 1 de la ley 1185 de 2008 establece que todos los bienes materiales incorporados en los planes de ordenamiento territorial, se constituyen por virtud de la ley, como Bienes de Interés Cultural (BIC) del ámbito correspondiente siendo sujetos del régimen especial de salvaguardia, protección, sostenibilidad, divulgación y estímulo que les otorga la Ley General de Cultura y que en virtud de ello NO requieren cumplir con ningún procedimiento para ser declarados, comoquiera que la misma ley determinó que el hecho mismo de haberse incorporado al POT les daba tal estatus, siempre que tal incorporación haya sido efectuada con anterioridad al año 2008; en ese orden de ideas, añade, el municipio de Ibagué aprobó el plan de ordenamiento territorial mediante el acuerdo municipal 116 de 2000 y en su artículo 132 se incorporaron inmuebles como edificaciones individuales de especial interés y , bajo esa argumentación, propone la excepción de *inexistencia de ilegalidad del acto administrativo*.

<sup>13</sup> Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

<sup>14</sup> Documento 19, cuaderno principal del expediente digitalizado one drive.

### 3. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue radicada el 25 de febrero de 2021 y repartida en la misma fecha al Juzgado Décimo Administrativo de este circuito<sup>15</sup>, declarándose el titular impedido para conocer del asunto a través de providencia del 13 de abril de 2021<sup>16</sup>.

Una vez remitido el asunto a este Despacho, con auto del 11 de mayo de 2022<sup>17</sup> se resolvió aceptar el impedimento, admitir la demanda y se dispuso notificar al representante legal de la entidad demandada, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al delegado del Ministerio Público.

El 18 de octubre de 2022 por secretaría se dejó constancia<sup>18</sup> que el día 20 de septiembre de 2022 venció el término de treinta (30) días de traslado de la demanda conforme al artículo 172 del CPACA, con escrito de contestación por parte de la entidad demandada; igualmente, el 4 de octubre de 2022 venció el término con que contaba el accionante para adicionar, aclarar o modificar la demanda, el cual transcurrió en silencio.

Con providencia del 25 de octubre de 2023<sup>19</sup> se adecuó el trámite procesal a efectos de proferir sentencia anticipada, para lo cual se incorporaron los medios de convicción aportados, se fijó el litigio u objeto de controversia, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y por el mismo término al agente del Ministerio Público para emitir concepto, si a bien lo consideraba.

Por secretaría se dejó constancia el 21 de noviembre de 2023<sup>20</sup> indicando que, una vez vencido el respectivo término, la parte accionante presentó escrito en forma extemporáneo, el ente accionado guardó silencio y el Ministerio Público no emitió concepto de fondo; ingresó en dicha fecha el proceso al Despacho para sentencia.

#### 3.1. Alegatos de conclusión

Las partes no presentaron alegatos de conclusión, y el delegado del Ministerio Público ante el Despacho no emitió concepto de fondo.

### 4. CONSIDERACIONES

#### 4.1. Problema jurídico

En los términos de la fijación del litigio, el problema jurídico se contrae en determinar si hay lugar a declarar la nulidad del Decreto 117 del 21 de febrero de 2018 *“Por medio del cual se delimitan las zonas de influencia de los bienes de interés cultural del ámbito municipal BICPAL del área céntrica y del BICPAL conjunto arquitectónico Templo El Carmen – Claustro de San José y se definen criterios de intervención”* por adolecer de vicios tales como violación de normas superiores, expedición por funcionario incompetente, expedición de irregular, violación del debido proceso y falsa motivación planteadas en la demanda.

---

<sup>15</sup> Documento 04, cuaderno principal del expediente digitalizado one drive.

<sup>16</sup> Documento 09, cuaderno principal del expediente digitalizado one drive.

<sup>17</sup> Documento 17, cuaderno principal del expediente digitalizado one drive.

<sup>18</sup> Documento 22, cuaderno principal del expediente digitalizado one drive.

<sup>19</sup> Documento 23, cuaderno principal del expediente digitalizado one drive.

<sup>20</sup> Documento 27, cuaderno principal del expediente digitalizado one drive.

## 4.2. Tesis

El Despacho declarará la nulidad del Decreto No.117 de 2018 proferido por el alcalde municipal de Ibagué al encontrarse viciado de nulidad por contravenir el ordenamiento jurídico.

## 4.3. Marco normativo y jurisprudencial aplicable

### 4.3.1. El patrimonio cultural de la Nación y las competencias asignadas para ello al Ministerio de Cultura y a las entidades territoriales<sup>21</sup>

Con el propósito de defender el patrimonio cultural, la Constitución Política dedica un amplio espacio a la protección de la cultura como pilar fundamental del Estado que requiere especial protección, fomento y divulgación por parte de las autoridades públicas e incluso por los particulares.

Así, la cultura está amparada por lo que la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>22</sup> ha denominado la “Constitución Cultural”, esto es, el conjunto de disposiciones contenidas en la Carta Política que protegen la cultura, su diversidad y el patrimonio cultural como valores esenciales de la Nación.

En lo que tiene que ver específicamente con la defensa del patrimonio cultural, el artículo 72 *ibidem* prevé que el Estado debe protegerlo y resalta que el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. Asimismo, el numeral 10 del artículo 313 constitucional le atribuye a los Concejos Municipales la función de expedir las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio, mientras que el artículo 333 deja en manos de la ley la delimitación del alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

En desarrollo de tal mandato Constitucional, el legislador expidió la **Ley 397 de 7 de agosto de 1997<sup>23</sup>**, disposición que **con las modificaciones introducidas por la Ley 1185 de 12 de marzo de 2008<sup>24</sup>**, definió los objetivos de la política estatal en materia de protección al patrimonio cultural y arqueológico de la Nación.

En cuanto al ámbito de aplicación de la ley, el artículo 4.º en mención, dispuso que se aplica a los bienes del patrimonio cultural de la Nación **que sean declarados como bienes de interés cultural** en el caso de bienes materiales, y para las manifestaciones incluidas en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, conforme a los criterios de valoración y los requisitos que reglamente para todo el territorio nacional el Ministerio de Cultura.

En relación con la propiedad del patrimonio cultural de la Nación, señaló el mismo artículo 4.º que los bienes que lo conforman y los bienes de interés

<sup>21</sup> Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 21 de mayo de 2020. Rad. No. 25000-23-24-000-2011-00407-01(AP). C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

<sup>22</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-082 de 12 de febrero de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>23</sup> Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.

<sup>24</sup> Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones.

cultural, pueden pertenecer, según el caso, a la Nación, a entidades públicas de cualquier orden o a personas naturales o jurídicas de derecho privado, haciendo la salvedad que los bienes que conforman el patrimonio arqueológico pertenecen a la Nación y se rigen por las normas especiales sobre la materia.

Ahora bien, el **procedimiento para la declaratoria de bienes de interés cultural** quedó establecido en el artículo 8.º de la norma bajo análisis, así:

**“(…) ARTICULO 8o. PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARATORIA DE BIENES DE INTERÉS CULTURAL.**

a) *Al Ministerio de Cultura, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, le corresponde la declaratoria y el manejo de los bienes de interés cultural del ámbito nacional.*

*Son bienes de interés cultural del ámbito nacional los declarados como tales por la ley, el Ministerio de Cultura o el Archivo General de la Nación, en lo de su competencia, en razón del interés especial que el bien revista para la comunidad en todo el territorio nacional;*

b) **A las entidades territoriales**, con base en los principios de descentralización, autonomía y participación, **les corresponde la declaratoria y el manejo de los bienes de interés cultural del ámbito** departamental, distrital, **municipal**, de los territorios indígenas y de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993, **a través de las** gobernaciones, **alcaldías** o autoridades respectivas, previo concepto favorable del correspondiente **Consejo Departamental de Patrimonio Cultural**, o del Consejo Distrital de Patrimonio Cultural en el caso de los distritos.

*Son bienes de interés cultural del ámbito de la respectiva jurisdicción territorial los declarados como tales por las autoridades departamentales, distritales, municipales, de los territorios indígenas y de los de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993, en el ámbito de sus competencias, en razón del interés especial que el bien revista para la comunidad en una división territorial determinada.*

*Los bienes de interés cultural del ámbito departamental, distrital, municipal, de los territorios indígenas y de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993, pueden ser declarados como bienes de interés cultural del ámbito nacional por el Ministerio de Cultura en la forma prevista en el literal a) de este artículo, en coordinación con el respectivo Consejo Departamental o Distrital de Patrimonio Cultural, sobre los valores del bien de que se trate.*

**Para la declaratoria y el manejo de los bienes de interés cultural se aplicará el principio de coordinación** entre los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, de los territorios indígenas y de los de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993.

**Procedimiento**

**La declaratoria de los bienes de interés cultural atenderá el siguiente procedimiento, tanto en el orden nacional como territorial:**

*El bien de que se trate se incluirá en una Lista Indicativa de Candidatos a Bienes de Interés Cultural por la autoridad competente de efectuar la declaratoria.*

Con base en la lista de que trata el numeral anterior, **la autoridad competente para la declaratoria definirá si el bien requiere un Plan Especial de Manejo y Protección.**

Una vez cumplido el procedimiento descrito en los dos numerales anteriores, el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural respecto de los bienes del ámbito nacional, o el respectivo **Consejo Departamental o Distrital de Patrimonio Cultural**, según el caso, emitirá su concepto sobre la declaratoria y el Plan Especial de Manejo y Protección si el bien lo requiriere.

Si el concepto del respectivo Consejo de Patrimonio Cultural fuere favorable, la autoridad efectuará la declaratoria y en el mismo acto aprobará el **Plan Especial de Manejo y Protección si este se requiriere.(...)** (Énfasis incluido por el Juzgado)

Al respecto es necesario tener en cuenta que el artículo 4° de la Ley 397 de 1997, modificado por la Ley 1185 de 2008, contempló de plano a algunos bienes dentro de aquellos de interés cultural, sin que fuese necesario adelantar el procedimiento de declaratoria, a saber:

**“Se consideran como bienes de interés cultural de los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal, o de los territorios indígenas o de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993 y, en consecuencia, quedan sujetos al respectivo régimen de tales, los bienes materiales declarados como monumentos, áreas de conservación histórica, arqueológica o arquitectónica, conjuntos históricos, u otras denominaciones que, con anterioridad a la promulgación de esta ley, hayan sido objeto de tal declaratoria por las autoridades competentes, o hayan sido incorporados a los planes de ordenamiento territorial.”**

(Énfasis incluido por el Juzgado)

A su vez, el artículo 11 de la Ley 397, modificado por el artículo 7 de la Ley 1185, establece el «Régimen Especial de Protección de los Bienes de Interés Cultural». De esta última norma, interesa destacar los siguientes incisos:

Régimen especial de protección de los bienes de interés cultural. Los bienes materiales de interés cultural de propiedad pública y privada estarán sometidos al siguiente Régimen Especial de Protección:

1. Plan Especial de Manejo y Protección. **La declaratoria de un bien como de interés cultural incorporará el Plan Especial de Manejo y Protección -PEMP-, cuando se requiera de conformidad con lo definido en esta ley. El PEMP es el instrumento de gestión del patrimonio cultural por medio del cual se establecen las acciones necesarias para garantizar su protección y sostenibilidad en el tiempo.**

**Para bienes inmuebles se establecerá el área afectada, la zona de influencia, el nivel permitido de intervención,** las condiciones de manejo y el plan de divulgación que asegurará el respaldo comunitario a la conservación de estos bienes.  
(...)

**El Ministerio de Cultura reglamentará para todo el territorio nacional el contenido y requisitos de los Planes Especiales de Manejo y Protección y señalará, en dicha reglamentación, qué bienes de interés cultural de la Nación, de los declarados previamente a la expedición de la presente ley, requieren de adopción del mencionado Plan y el plazo para hacerlo.**

(...)

1.3. Incorporación de los Planes Especiales de Manejo y Protección a los planes de ordenamiento territorial. Los Planes Especiales de Manejo y Protección relativos a bienes inmuebles deberán ser incorporados por las autoridades territoriales en sus respectivos planes de ordenamiento territorial. **El PEMP puede limitar los aspectos relativos al uso y edificabilidad del bien inmueble declarado de interés cultural y su área de influencia** aunque el Plan de Ordenamiento Territorial ya hubiera sido aprobado por la respectiva autoridad territorial.

(...)

(Énfasis incluido por el Juzgado)

Luego, en cumplimiento de la tarea deferida por la norma previamente citada, esto en lo atinente a establecer *qué bienes de interés cultural de la Nación, de los declarados previamente a la expedición de la ley, requieren de adopción del PEMP*, se reglamentó el asunto por parte del Gobierno Nacional a través del Decreto 763 de 2009<sup>25</sup> <sup>26</sup>:

**Artículo 15.** *Categorías de bienes Inmuebles. Los bienes Inmuebles, para efectos de la adopción de PEMP se clasifican como se indica a continuación, sin perjuicio de otros que por vía general reglamente el Ministerio de Cultura:*

**1. Del Grupo Urbano:**

i. **Sector Urbano:** *Fracción del territorio de una población dotada de fisonomía, características y de rasgos distintivos que le confieren cierta unidad y particularidad.*

ii. **Espacio Público:** *Conjunto de inmuebles de uso público, y de elementos de los inmuebles privados destinados por su naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes.*

**2. Del Grupo Arquitectónico:** *Construcciones de arquitectura habitacional, institucional, comercial, industrial, militar, religiosa, para el transporte y las obras de ingeniería.*

**Artículo 16.** *PEMP para bienes inmuebles. En el caso de las categorías de inmuebles señaladas en el artículo anterior se tendrá en cuenta lo siguiente para efectos de la formulación de PEMP:*

1. **Del Grupo Urbano:** *Procurará formularse un PEMP para los inmuebles del Grupo Urbano que se incluyan en la Lista Indicativa de Candidatos a Bienes de Interés Cultural – LICBIC–, sin perjuicio de las atribuciones autónomas de decisión con que cuentan las autoridades competentes en la materia.*

**Los bienes del Grupo Urbano del ámbito nacional y territorial declarados BIC con anterioridad a la Ley 1185 de 2008 requieren en todos los casos la formulación de PEMP.**

2. **Del Grupo Arquitectónico:** *Procurará formularse un PEMP para los inmuebles del Grupo Arquitectónico que se incluyan en la Lista Indicativa de Candidatos a*

---

<sup>25</sup> Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 814 de 2003 y 397 de 1997 modificada por medio de la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material.

<sup>26</sup> Texto original, previo a la compilación en decreto 1080 de 2015 y la modificación y adición dispuesta en Decreto 2359 de 2019.

*Bienes de Interés Cultural -LICBIC-, en el ámbito nacional y territorial y sin perjuicio de las atribuciones autónomas con que cuentan las autoridades competentes en la materia, cuando presenten alguna de las siguientes condiciones:*

- i. Riesgo de transformación o demolición parcial o total debido a desarrollos urbanos, rurales y/o de infraestructura.*
- ii. Cuando el uso represente riesgo o limitación para su conservación.*
- iii. Cuando el bien requiera definir o redefinir su normativa y/o la de su entorno para efectos de su conservación.*

**Los bienes del Grupo Arquitectónico del ámbito nacional y territorial declarados BIC con anterioridad a la Ley 1185 de 2008, requieren PEMP cuando se encuentren en cualquiera de las circunstancias antes enumeradas, sin perjuicio de las atribuciones de la autoridad competente para formularlos en otros casos.**

*Los inmuebles del Grupo Arquitectónico localizados en un Sector Urbano declarado BIC, no requieren obligatoriamente un PEMP específico.*

(Énfasis incluido por el Juzgado)

Vale la pena aclarar que el contenido de los PEMP y la zona de influencia de los bienes inmuebles de interés cultural se encuentra definida en el Decreto 763 de 2009<sup>27</sup>, en los siguientes términos:

***Artículo 17.** Contenido de los PEMP de bienes Inmuebles. De conformidad con lo previsto en el artículo 11 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 7° de la Ley 1185 de 2008, numeral 1, cuando la declaratoria de un BIC inmueble imponga la formulación de un PEMP, este establecerá el área afectada, la zona de influencia, el nivel permitido de intervención, las condiciones de manejo y plan de divulgación que asegurará el respaldo comunitario a la conservación del bien.*

*(...)*

***Artículo 19.** Zona de influencia. Es la demarcación del contexto circundante o próximo del inmueble, necesario para que los valores del mismo se conserven. Para la delimitación de la zona de influencia, se debe realizar un análisis de las potencialidades y de las amenazas o riesgos que puedan afectar al bien, en términos de paisaje, ambiente, contexto urbano o rural e infraestructura.*

El citado Decreto 763 de 2009 también dispuso que el Ministerio de Cultura señalaría los plazos máximos para determinar cuáles BIC declarados con anterioridad a la Ley 1185 de 2008 requieren PEMP<sup>28</sup>, así como el plazo máximo para formular y aprobar tales PEMP, y en virtud de ello, la cartera Ministerial en comento profirió la Resolución No.983 de 2010<sup>29</sup> determinando en el artículo 12 que:

***Artículo 12. PEMP de los BIC declarados con anterioridad a la Ley 1185 de 2008.*** De conformidad con la facultad que le confiere al Ministerio de Cultura el párrafo segundo del artículo 36 del Decreto 763 de 2009, se establece un plazo máximo de dos (2) años a partir de la vigencia de esta resolución para que las instancias competentes definan cuáles bienes declarados BIC con anterioridad a la

<sup>27</sup> Texto original, previo a la compilación en decreto 1080 de 2015 y la modificación y adición dispuesta en Decreto 2359 de 2019.

<sup>28</sup> Artículo 36.

<sup>29</sup> Por la cual se desarrollan algunos aspectos técnicos relativos al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material.

Ley 1185 de 2008 requieren un PEMP.

La formulación y aprobación de tales PEMP se sujetará al plazo máximo de dos (2) años establecido en esta resolución, sin superar en ningún caso el 10 de marzo de 2014.

(Énfasis incluido por el Juzgado)

4.4. Caso Concreto

4.4.1. Lo probado en el proceso

En atención a los documentos oportunamente aportados e incorporados al proceso, el Juzgado avizora los siguientes hechos jurídicamente relevantes que se acreditaron y que son útiles en aras de dirimir la controversia:

- a) El alcalde municipal de Ibagué profirió el Decreto No. 0117 del 21 de febrero de 2018 *“por medio del cual se delimitan las zonas de influencia de los bienes de interés cultural del ámbito municipal BICPAL del área céntrica y del BICPAL conjunto arquitectónico Templo el Carmen – Claustro de San José y se definen criterios de intervención”*

El objeto del mentado decreto fue definir y delimitar las zonas de influencia de los bienes de interés cultural de ámbito municipal localizados en el Área Céntrica, y del bien de interés cultural de ámbito municipal Templo del Carmen-Claustro San José, los polígonos urbanos: Centro Tradicional o Polígono 1 y Templo del Carmen-Claustro San José o Polígono 2, así como reglamentar las intervenciones urbanas dentro de dichas zonas.

Lo anterior se acreditó con la copia del acto administrativo demandado, visible en el sitio web oficial del ente accionado : <https://www.ibague.gov.co/portal/admin/archivos/normatividad/2018/19799-DEC-20180221.pdf>

- b) El concejo municipal de Ibagué expidió el acuerdo No.116 del 27 de diciembre de 2000<sup>30</sup>, norma que en su artículo 132 incorporó el ordenamiento territorial los siguientes bienes *con especial interés arquitectónico en el suelo urbano*:

**“Artículo 132.-** *Identificación de las Construcciones con Especial Interés Arquitectónico en el Suelo Urbano.*

1. Monumentos Nacionales

|                                  |                     |
|----------------------------------|---------------------|
| Conservatorio del Tolima         | Panóptico de Ibagué |
| Granja San Jorge                 | Teatro Tolima       |
| Antigua Estación Férrea Picalaña |                     |

2. Edificios Individuales de Especial Interés

<sup>30</sup> Por medio del cual se adopta el plan de ordenamiento de Ibagué y se dictan otras disposiciones.

|                                          |                                                   |
|------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| 1. Edificio Nacional                     | 2. Catedral                                       |
| 3. Conjunto Iglesia del Carmen           | 4. Iglesia San Roque                              |
| 5. Iglesia y Colegio San Simón           | 6. Palacio de Justicia                            |
| 7. Palacio Municipal                     | 8. Casa Urrutia                                   |
| 9. Colegio de la Presentación            | 10. Casa Arzobispal                               |
| 11 Seminario Conciliar                   | 12. Gobernación del Tolima                        |
| 13. Colegio Tolimense                    | 14. Edificio Banco Cafetero                       |
| 15. Circulo Social                       | 16. Casa Universidad Javeriana Parque Murillo     |
| 17. Edificio Banco de la República       | 18. Edificio Sede de la Sexta Brigada 20 Edificio |
| 19. Edificio Café Paris                  | 20. Apartamentos de la Curia Plaza de Bolívar     |
| 21. Casa del Concejo Municipal           | 22. Edificio CAM                                  |
| 23. Predio Liceo Nacional Escuela Anexa  | 24. Clínica Minerva                               |
| 25. Edificios plazas de mercado 14-21-28 | 26. Casa Familia Pulecio Melendro                 |
| 27. Edificio Banco Ganadero Calle 13     | 28. Casa Hacienda El Vergel                       |
| 29. Casa Familia Melendro Serna          | 30. Cementerio San Bonifacio                      |
| 31. Casa Familia Santofimio Botero       | 32. Iglesia de Cádiz                              |
| 32. Iglesia de San Judas                 |                                                   |

La referida incorporación de bienes al ordenamiento territorial del municipio de Ibagué se constata con la copia del acuerdo municipal No.116 de 2000, visible en la pagina web oficial de la entidad: [https://cimpp.ibague.gov.co/wp-content/uploads/2019/11/Acuerdo-116-de-2000-1-105\\_reduce.pdf](https://cimpp.ibague.gov.co/wp-content/uploads/2019/11/Acuerdo-116-de-2000-1-105_reduce.pdf)

4.4.2. Resolución del caso concreto

Previo al análisis y decisión respecto de los cargos de nulidad dirigidos por la parte actora en contra del decreto objeto de censura, considera el Despacho que por razones metodológicas conviene precisar el punto central de controversia en el asunto, esto al observarse que el apoderado del municipio de Ibagué enfiló sus argumentos de defensa en un sentido que, aunque estrechamente relacionado, no corresponde a la solicitud de control en abstracto.

En tal sentido, el municipio de Ibagué, al momento de contestar la demanda, desplegó argumentos orientados a sustentar que los bienes inmuebles especificados en el Decreto No.0117 de 2018 no requieren ningún procedimiento para ser declarados como bienes de interés cultural, pues fueron incorporados al plan de ordenamiento territorial antes del año 2008 y por tal razón se deben considerar automáticamente bienes de interés cultural.

Le asiste toda la razón al apoderado del ente territorial, pues el artículo 4° de la Ley 397 de 1997<sup>31</sup>, detallado en acápite previos, dispuso que los bienes inmuebles del ámbito territorial que hayan sido incorporados a los planes de ordenamiento territorial en categorías como *monumentos, áreas de conservación histórica, arqueológica o arquitectónica, conjuntos históricos* antes del 12 de marzo de 2008<sup>32</sup>, deben considerarse bienes de interés cultural

<sup>31</sup> Modificado por la Ley 1185 de 2008.

<sup>32</sup> Fecha de promulgación de la Ley 1185 de 2008.

y sujetos a dicho régimen legal, por tal razón, debe entenderse que por ministerio de la ley los monumentos y edificios incorporados como *bienes de especial interés arquitectónico* por el municipio de Ibagué en el plan de ordenamiento territorial<sup>33</sup>, son bienes de interés cultural sujetos al régimen de la Ley 397 de 1998, esto al haber tenido lugar dicha incorporación antes del año 2008.

Sin embargo, nótese que los argumentos de la parte demandante no se encaminan a controvertir la calidad de bienes de interés cultural de los mencionados bienes inmuebles ubicados en la zona céntrica de la ciudad de Ibagué, sino que partiendo de la certeza de tal calidad, censura que encontrándose los mismos sujetos al régimen legal dispuesto en la ley 397 de 1997 y sus decretos reglamentarios, se ordenó en el Decreto municipal No. 117 de 2018 una delimitación en la zona de influencia en contravía de dicha norma.

Precisado lo anterior, se abordará el estudio de las causales de nulidad alegadas consistentes en haberse proferido el acto sin competencia, con infracción de las normas en que deberían fundarse, en forma irregular, con violación del debido proceso y con falsa motivación.

#### **4.4.2.1. Falta de competencia**

Afirma la parte demandante que el alcalde del municipio de Ibagué no ostentaba competencia para delimitar el área de influencia de los bienes de interés cultural como lo hizo en el acto demandado, pues ello solo es posible a través del Plan Especial de Manejo y Protección-en adelante PEMP<sup>34</sup>- y enfatizando en que recae tal competencia en el Consejo Departamental de Patrimonio Cultural<sup>35</sup>; para respaldar la causal de nulidad cita los artículos 5 y 11 de la Ley 397 de 1997<sup>36</sup>.

A objeto de discernir sobre tal argumentación se debe clarificar que, a partir de una lectura sistemática de la Ley 397 de 1997 con sus modificaciones, y del Decreto 763 de 2009, la posibilidad o facultad de llevar a cabo la delimitación del área afectada, la zona de influencia y el nivel permitido de intervención de los bienes inmuebles de interés cultural-en adelante BIC-, puede materializarse en dos momentos: **i)** al expedirse el acto de la declaratoria del bien como BIC<sup>37</sup>, cuya posibilidad está dada para los bienes que se declaren como de tal categoría con posterioridad a la vigencia de la Ley 1185 de 2008<sup>38</sup> y, **ii)** en el caso de los BIC incorporados a los planes de ordenamiento territorial con anterioridad a la vigencia de la Ley 1185 de 2008<sup>39</sup>, al momento de formularse y aprobarse el PEMP<sup>40</sup> para los bienes inmuebles que obligatoriamente lo requieran<sup>41</sup>, esto dentro del plazo máximo fijado por el Ministerio de Cultura en la Resolución No.983 de 2010<sup>42</sup>.

Entonces, consagrado legalmente que la delimitación del área afectada, la zona de influencia y el nivel permitido de intervención de los BIC debe hacerse en

<sup>33</sup> Artículo 132, acuerdo municipal 116 de 2000.

<sup>34</sup> Folio 8, documento 05, cuaderno principal del expediente digitalizado one drive.

<sup>35</sup> Folio 5, documento 05, cuaderno principal del expediente digitalizado one drive.

<sup>36</sup> Modificada por la Ley 1185 de 2008.

<sup>37</sup> Artículo 13 de decreto 763 de 2009.

<sup>38</sup> Artículo 5°.

<sup>39</sup> Artículo 4°.

<sup>40</sup> Artículo 17 del Decreto 763 de 2009.

<sup>41</sup> Artículo 16 del Decreto 763 de 2009.

<sup>42</sup> Artículo 12.

todo caso a través de la formulación y aprobación del PEMP<sup>43</sup>, es obligatoria la revisión del artículo 4º, Decreto 763 de 2009, norma que definió en forma específica la competencia de las instituciones públicas, en sus distintos niveles, con relación a los BIC; en lo concerniente a los municipios estableció:

(...)En consonancia con lo anterior, cuando en este decreto se hace alusión a la competencia de la “instancia competente” o “autoridad competente” en cada caso se entenderá referida a las siguientes atribuciones específicas:  
(...)

#### **4. De los municipios.**

**A los municipios a través de la respectiva alcaldía municipal, de conformidad con el artículo 8º de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 5º de la Ley 1185 de 2008, les corresponde cumplir respecto de los BIC del ámbito municipal que declare o pretenda declarar como tales, competencias análogas a las señaladas en el numeral 1.2 y sus subnumerales de este artículo.**

**También aplicarán dichas competencias respecto de los bienes incluidos en los Planes de Ordenamiento Territorial y los declarados como monumentos, áreas de conservación histórica o arquitectónica, conjuntos históricos u otras denominaciones efectuadas por los concejos municipales y alcaldías, homologadas a BIC de conformidad con lo establecido en el artículo 4º de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 1º de la Ley 1185 de 2008, literal “b”.**  
(...)

A los municipios les corresponde la formulación del PEMP para los bienes del Grupo Urbano y los Monumentos en espacio público localizados en su territorio.

(Énfasis incluido por el Juzgado)

Atendiendo la remisión ordenada, se trae a colación el numeral 1.2 y subnumerales del mismo artículo:

(...)1.2. **Competencias específicas sobre BIC del ámbito nacional.**  
(...)

#### **Régimen Especial de Protección de BIC**

vi. Actuar como instancia competente en lo relacionado con la aplicación del Régimen Especial de Protección, cuya sigla es -REP-, de que trata el artículo 11 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 7º de la Ley 1185 de 2008, respecto de los bienes que declare como BIC del ámbito nacional o de los declarados como tal con anterioridad a la Ley 1185 de 2008.

**vii. Aprobar los PEMP de bienes que declare como BIC del ámbito nacional o los declarados como tal antes de la expedición de la Ley 1185 de 2008, si tales bienes requieren dicho plan, previo concepto del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural.**

(Énfasis incluido por el Juzgado)

De la norma en cita se colige entonces que corresponde a los municipios, a través de la respectiva *alcaldía municipal*, aprobar los PEMP respecto de los BIC del orden municipal que así sean declarados, como también de los que fueron

---

<sup>43</sup>Si bien la discusión en tal sentido también se alega en otros cargos de nulidad de la demanda, transversalmente se relaciona con la alegación de falta de competencia, por lo que resulta necesario abordarlo en este punto.

incorporados a los respectivos planes de ordenamiento territorial con anterioridad a la vigencia de la Ley 1185 de 2008, si así lo requieren.

El análisis previo autoriza concluir que los municipios, administración central, sí ostentan la competencia legal para ordenar la delimitación del área afectada, la zona de influencia y el nivel permitido de intervención de los BIC de su ámbito territorial, esto pues tal delimitación es procedente a través de la formulación y aprobación del PEMP, previo concepto favorable del Consejo Departamental de Patrimonio Cultural<sup>44</sup>, instrumento que a la luz del artículo 4° del Decreto 763 de 2009 corresponde formular y aprobar precisamente a los municipios.

Siendo así, el alcalde municipal de Ibagué tiene competencia para delimitar las zonas de influencia de los BIC del ámbito municipal del área céntrica y del BIC conjunto arquitectónico Templo el Carmen – Claustro de San José, así como para definir los criterios de intervención; es de aclarar que en concepción del Despacho los argumentos de la demanda, en el sentido de que la delimitación en mención solo era procedente a través de un PEMP, corresponden a una causal de nulidad distinta a la de haberse expedido el acto por funcionario sin competencia. No prospera el cargo analizado.

#### **4.4.2.2. Vulneración de normas superiores**

En lo atinente a los argumentos esbozados por la demandante para sustentar este cargo, se señaló en la demanda que el decreto objeto de cesura desconoció las normas establecidas en la Ley 397 de 1997<sup>45</sup> (modificada por Ley 1185 de 2008), del Decreto 763 de 2009<sup>46</sup> y del Decreto Municipal 823 de 2014<sup>47</sup> <sup>48</sup>, esto en el sentido de que para adoptarse cualquier delimitación sobre los BIC ubicados en el municipio de Ibagué, debía elaborarse el respectivo PEMP, contrario a ello se expidió el acto demandado sin tal consideración.

Tal como se analizó en el acápite inmediatamente anterior, en criterio Juzgado le asiste razón a la parte actora, ya que la facultad de establecer la delimitación de zonas de influencia y niveles de intervención con relación a los bienes inmuebles con categoría de BIC se debe materializar mediante los PEMP; la anterior afirmación es posible luego de realizarse la revisión de la Ley 397 de 1997, las modificaciones a aquella efectuadas en la Ley 1185 de 2008 y el Decreto reglamentario 736 de 2009, veamos.

El artículo 11 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 11 de la ley 1185 de 2008, consagra el régimen especial de protección de los BIC, indicando que el PEMP es *el instrumento de gestión del patrimonio cultural por medio del cual se establecen las acciones necesarias para garantizar su protección y sostenibilidad en el tiempo*, y en dicho instrumento, para el caso de los bienes inmuebles, *establecerá el área afectada, la zona de influencia, el nivel permitido de intervención, las condiciones de manejo y el plan de divulgación que asegurará el respaldo comunitario a la conservación de estos bienes*; en consonancia, el artículo 17 del Decreto 763 de 2009 señala que *cuando la declaratoria de un BIC*

---

<sup>44</sup> Artículo 10 del Decreto 763 de 2009.

<sup>45</sup> Artículo 11.

<sup>46</sup> Artículos 4, 14, 17, 19 y 31.

<sup>47</sup> Por el cual se adopta la revisión y ajuste plan de ordenamiento territorial del municipio de Ibagué y se dictan otras disposiciones

<sup>48</sup> Artículos 88, 244 y 245.

*inmueble imponga la formulación de un PEMP, este establecerá el área afectada, la zona de influencia, el nivel permitido de intervención, las condiciones de manejo y plan de divulgación que asegurará el respaldo comunitario a la conservación del bien.*

En el asunto bajo estudio los bienes inmuebles ubicados en la zona céntrica de la ciudad de Ibagué obtuvieron la categoría de BIC no por la declaratoria directa del tal condición, sino por haber sido incorporados al ordenamiento territorial del municipio con anterioridad a la vigencia de la ley 1185 de 2008, y siendo así, es trascendental dilucidar que el ente territorial accionado estaba en la obligación de formular el respectivo PEMP en aras de establecer las acciones que garantizarían su protección, pues así se lo demandaba el numeral 1º, artículo 16 del Decreto 763 de 2009 respecto de los bienes inmuebles del grupo urbano<sup>49</sup> y el numeral 2º *ibidem* con relación a los bienes del grupo arquitectónico<sup>50</sup> al motivarse el acto en el hecho de que los BIC ubicados en el área céntrica y el BIC Templo del Carmen-Claustro San José requerían la definición de su entorno en aras de su conservación frente a las intervenciones que han alterado sus condiciones físicas<sup>51</sup>.

Bajo la misma ilación, encontrándose el municipio de Ibagué en la obligación de formular y aprobar el PEMP, respecto de los BIC incorporados a al plan de ordenamiento territorial con anterioridad a la vigencia de la Ley 1185 de 2008, antes del 10 de marzo de 2014<sup>52</sup>, se tiene que el ente territorial no adoptó tal instrumento, o al menos no se hizo referencia alguna a ello en el acto demandado.

Así, debe tenerse claro que la obligación consistente en que las acciones tendientes a la protección de los BIC ubicados en el área céntrica y el BIC Templo del Carmen-Claustro San José de la ciudad de Ibagué (delimitación de área afectada, zona de influencia y nivel permitido de intervención) se adopten únicamente a través del instrumento denominado PEMP, obedecen a que tanto la Ley 397 de 1997, sus modificaciones y reglamentaciones, establecen sin ambages que el multicitado PEMP contiene , además de las acciones de protección y conservación de los BIC inmuebles, *un plan de divulgación que asegurará el respaldo comunitario a la conservación de estos bienes*<sup>53</sup> y, en el caso de la demarcación de la zona de influencia, la obligación de *realizar un análisis de las potencialidades y de las amenazas o riesgos que puedan afectar al bien, en términos de paisaje, ambiente, contexto urbano o rural e*

<sup>49</sup> “Los bienes del Grupo Urbano del ámbito nacional y territorial declarados BIC con anterioridad a la Ley 1185 de 2008 requieren en todos los casos la formulación de PEMP.”

<sup>50</sup> (...)2. **Del Grupo Arquitectónico:** Procurará formularse un PEMP para los inmuebles del Grupo Arquitectónico que se incluyan en la Lista Indicativa de Candidatos a Bienes de Interés Cultural -LICBIC-, en el ámbito nacional y territorial y sin perjuicio de las atribuciones autónomas con que cuentan las autoridades competentes en la materia, cuando presenten alguna de las siguientes condiciones:

- i. Riesgo de transformación o demolición parcial o total debido a desarrollos urbanos, rurales y/o de infraestructura.
- ii. Cuando el uso represente riesgo o limitación para su conservación.
- iii. Cuando el bien requiera definir o redefinir su normativa y/o la de su entorno para efectos de su conservación.

**Los bienes del Grupo Arquitectónico del ámbito nacional y territorial declarados BIC con anterioridad a la Ley 1185 de 2008, requieren PEMP cuando se encuentren en cualquiera de las circunstancias antes enumeradas**, sin perjuicio de las atribuciones de la autoridad competente para formularlos en otros casos.(...)

<sup>51</sup> Acto objeto de demanda, folio 6, consulado en: <https://www.ibague.gov.co/portal/admin/archivos/normatividad/2018/19799-DEC-20180221.pdf>

<sup>52</sup> Artículo 12, resolución 983 de 2010 proferida por el Ministerio de Cultura, consultando en : [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion\\_mincultura\\_0983\\_2010.htm](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_mincultura_0983_2010.htm)

<sup>53</sup> Artículo 11 Ley 397 de 1997, modificado por artículo 7º de la Ley 1185 de 2008; artículo 17 Decreto 763 de 2009.

*infraestructura*<sup>54</sup>; se evidencia que el acto acá demandado no consagra un plan de divulgación, además, tampoco evidencia al agotamiento de las dos fases mínimas para la formulación y aprobación de los PEMP establecidas en el artículo 33 del Decreto 763 de 2009<sup>55</sup>, siendo estas la fase de Análisis y Diagnóstico y la Fase de Propuesta Integral.

El estudio precedente autoriza concluir que el alcalde municipal de Ibagué al expedir el Decreto No. 0117 del 21 de febrero de 2018<sup>56</sup>, inobservó normas superiores, específicamente las contenidas en el artículo 11 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 7° de la Ley 1185 de 2008 y los artículos 14, 16, 17, 19 del Decreto Nacional 763 de 2009, esto en el sentido de que la delimitación de zonas de influencia y niveles de intervención con relación a los bienes inmuebles territoriales con categoría de BIC debe llevarse a cabo, junto con otras medidas y acciones, dentro de la formulación y aprobación de un PEMP, instrumento que de acuerdo a las características de los BIC incorporados al ordenamiento territorial del ente territorial a través del acuerdo municipal No. 116 de 2000, resultaba imperativo adoptar.

En este sentido, al desvirtuarse los fundamentos que sirvieron de base en la expedición del Decreto No. 0117 del 21 de febrero de 2018 y al demostrarse que el mismo no se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico y que por tal, estar revestido de ilegalidad, es deber de este Despacho declarar la nulidad del mismo; ante tal contexto no se abordarán las demás causales de nulidad invocadas por la parte demandante, dada su innecesariedad, y se declararan no probadas las excepciones propuestas por el municipio de Ibagué.

## 5. COSTAS

Teniendo en cuenta que por tratarse de un medio de control de simple nulidad se está ventilando un interés público, de conformidad con el artículo 188 C.P.A.C.A. no se impondrá condena en costas a la parte demandada.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

### RESUELVE:

**PRIMERO: DECLÁRESE NO PROBADA** la excepción de “*inexistencia de ilegalidad del acto administrativo*” propuesta por el municipio de Ibagué.

**SEGUNDO: DECLÁRESE LA NULIDAD** de Decreto No. 0117 del 21 de febrero de 2018 proferido por el alcalde municipal de Ibagué, según lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

**TERCERO:** Abstenerse de condenar en costas a la parte demandada, de cara a lo expuesto.

---

<sup>54</sup> Artículo 19 Decreto 763 de 2009.

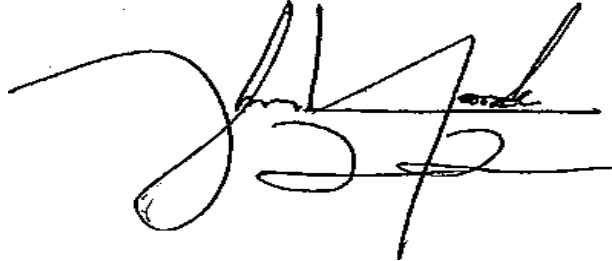
<sup>55</sup> Se aclara que estas dos fases son las positivizadas en la redacción original del Decreto, ya que el Decreto 2358 de 2019 aumentó las etapas, no obstante, dicha norma es posterior a la expedición del acto acá demandado.

<sup>56</sup> “Por medio del cual se delimitan las zonas de influencia de los bienes de interés cultural del ámbito municipal BICPAL del área céntrica y del BICPAL conjunto arquitectónico Templo el Carmen – Claustro de San José y se definen criterios de intervención”

**CUARTO:** Aceptar la sustitución del poder presentada por la apoderada de la demandada<sup>57</sup>, y, en consecuencia reconocer personería para actuar como apoderado Camacol Tolima al doctor Cesar Basto Bohórquez identificado con cedula de ciudadanía 79.650.763 y T.P. No. 109.049 del C. S. de la J., conforme lo consignado en el memorial de sustitución.

**QUINTO:** En firme este fallo archívese el expediente, previas constancias y anotaciones de rigor en el Sistema Informático “SAMAI”.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J. Libardo Andrade Flórez', written over a horizontal line.

**JOHN LIBARDO ANDRADE FLÓREZ**  
**Juez**

---

<sup>57</sup> Documento o8, cuaderno principal del expediente digitalizado one drive.